

Enontekiön kunnanvaltuusto
Ounastie 165
99400 ENONTEKIÖ

06.04.2022

Dnro 20095/03.04.04.04.10/2020

Asia Kunnallisia koskeva valitus

Valittajat Birgitta Eira
Piia Juuso
Ulla Keinovaara
Pentti Keskitalo
Leena Palojärvi

Päätös, josta valitetaan

Enontekiön kunnanvaltuusto 31.8.2020 § 47

Kunnanvaltuusto on päättänyt hyväksyä sopimukset (term sheet, esisopimus, yhteistoimintasopimus, rahoitussopimus ja urakkasopimus) sekä antaa valtuudet kunnanhallitukselle neuvotella lentoaseman tulevaisuuden järjestelyistä puheena olevien sopimusten mukaisesti.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Valituksenalainen päätös on kumottava.

Valituksen kohdassa yksi esitetyn mukaan asian valmistelussa ei ole menetelty hallintolain hyvän hallinnon vaatimusten ja perustuslain 21 §:n mukaisella tavalla. Enontekiön lentoaseman toiminnan jatkaminen vaatii perusteelliset ja tarpeelliset painelaskelmat ja kaiken saatavissa olevan tiedon taloudellisista vaikutuksista kunnan talouteen. Näitä laskelmia ei ole esitetty kunnanvaltuustolle asian käsittelyn yhteydessä. Asia on tuotu valtuuston päätettäväksi viimeisenä mahdollisena päivänä, mikä on rikkonut valtuutettujen oikeusturvaa asiaan perehtymiseen ennen päätöksentekoa. Kunnanvaltuutettujen yhdenvertaista tiedonsaantia ei ole turvattu asian valmistelussa. Tarvittavat asiakirjat ovat olleet nähtävillä kunnan virastotalolla ainoastaan kokousta edeltävän viikonlopun ajan. Asiakirjoihin ei ole voinut tutustua sähköisesti. Näin ollen kaikilla valtuutetuilla ei ole ollut mahdollisuutta saada asiasta riittävää tietoa päätöksenteon pohjaksi. Asian

käsittelyminen kiireisesti ei ole hyvän hallinnon mukaista. Asian puutteellinen valmistelu vaarantaa mahdollisesti valtuutettujen oikeusturvan ja voi aiheuttaa valtuutetuille seuraamuksia.

Valituksen kohdassa kaksi esitetyn mukaan päätös ei pohjaudu valtuuston hyväksymään ja voimassa olevaan talousarvioon kuntalain 110 §:n edellyttämällä tavalla. Asiakokonaisuutena lentokentän jatkamiseen liittyvät esisopimukset vaativat Enontekiön kunnalta tulevaisuudessakin merkittäviä taloudellisia ja henkilöstöllisiä resursseja. Enontekiön kunta on ollut haastavan taloustilanteen edessä, ja kunnassa on edellytetty huolellista taloussuunnittelua ja tiukkaa talouskuria myös valtuuston päätöksellä kaikessa toiminnassa. Valituksenalainen päätös ja siihen liittyvät esisopimukset eivät noudata tätä linjaa, eikä talousarvion sitovuutta ole huomioitu asiassa. Valtuustolle ei ole valmisteltu asiaa riittävästi päätökseen liittyvien olennaisten taloudellisten ja oikeudellisten riskien osalta. Päätöksen perusteissa viitataan tulevaan yhtiöön, jonka omistukseen lentokenttä mahdollisesti siirtyy. Yhtiön merkitys on oleellinen, sillä kokouksen yhteydessä on todettu, ettei lentokentän omistaminen ja hoitaminen sataprosenttisesti Enontekiön kunnan toimesta ole kunnan etujen mukaista taloudellisesti ja toiminnallisesti.

Valituksen kohdassa kolme esitetyn mukaan esisopimusten allekirjoittamisessa on mahdollisesti tapahtunut toimivallan ylitys. Asiassa on tutkittava, onko sopimusten ehdollinen allekirjoittaminen tapahtunut hyvää hallintoa, Enontekiön kunnan hallintosääntöä, hyväksyttyä talousarviota ja kuntalakia noudattaen ja onko asian neuvottelujen eteenpäin viemiseksi tehty tarvittavat päätökset esimerkiksi kunnanhallituksessa. Kunnan hallintosäännön mukaan viranhaltijoiden toimivalta ei yksiselitteisesti riitä esisopimusten allekirjoittamiseen. Hallintojohtajan vastuulla on valmistelun lainmukaisuuden ja hyvän hallinnon tarkastaminen. Hallintojohtaja ei ole valmistellut asiaa missään vaiheessa, vaan valmistelussa on käytetty ulkopuolista lakimiestä.

Valittajat ovat lisäksi samassa valituskirjelmässään esittäneet valtuuston päätöstä 31.8.2020 (§ 48) koskevan otsikon alla, että urakkasopimuksessa ei ole missään kohtaa mainintaa ehdollisuudesta. Asiassa on selvitettävä, onko asiassa ylitetty toimivalta ja rikottu kuntalakia. Sopimusten allekirjoitusten perusteina tarvittavia päätöksiä ei ole tehty lainvoimaisissa kokouksissa ennen sopimusten allekirjoittamista.

Asian käsittely ja selvittäminen

Kunnanhallitus on antanut lausunnon, jossa se on esittänyt valituksen hylkäämistä.

Valittajat ovat antaneet vastaselityksen ja toimittaneet lisäselvitystä. Vastaselityksessä on muun ohella todettu, että kunnanjohtaja, kehitysjohtaja, kunnanvaltuuston puheenjohtaja ja kunnanhallituksen puheenjohtaja ovat mahdollisesti ylittäneet toimivaltansa lentokentän ostoa edeltäneissä tapahtumissa ja viranhaltijapäätöksissä kesällä 2020 ja syyllistyneet virka-aseman väärinkäytöksiin. Kunnanhallitusta ei ole informoitu eikä

kunnanhallituksen kokousta ole kutsuttu koolle ennen sitovien asiakirjojen allekirjoittamista. Viranhaltijoiden ennen kunnanhallituksen 24.8.2020 ja kunnanvaltuuston 31.8.2020 tekemiä päätöksiä tekemät sopimukset ovat olleet sitovia, ja niillä on annettu todellisia toimeenpanovaltuuksia. Kiitotien Remix-korjaustyö on valmistunut ennen valtuuston päätöstä. Term sheet -ja urakkasopimuksessa ei ole ollut ehdollisuutta Remix-korjauksen suhteen. Lentokenttään liittyvien neuvottelujen aikana kunnanjohtaja on ollut kesälomalla, eikä hänelle ollut määrätty sijaista. Lisäksi valittajat ovat esittäneet arvostelua 1. ja 4.8.2020 allekirjoitetun lakiasiaainpalvelujen hankintaa koskevan sopimuksen johdosta. Valittajat ovat pyytäneet hallinto-oikeutta hankkimaan oikeudenkäyntiaineistoksi asiassa lentokentän päällystystyöhön liittyvän dokumentaation laskuineen ja maksatuksineen sekä kunnanvaltuuston 3.2.2021 tekemän päätöksen (§ 4) ja kunnanhallituksen 8.2.2021 tekemän päätöksen.

Finavia Oyj ei ole varatusta tilaisuudesta huolimatta antanut selitystä.

Merkitään

Hallinto-oikeudella on ollut tätä asiaa ratkaistaessa käytettävissään myös valittajien tekemä kunnallisia koskeva valitus asiassa dnro 20096/03.04.04.04.10/2020 asiakirjoineen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus hylkää valittajien esittämän asiakirjojen hankintaa koskevan vaatimuksen.

Hallinto-oikeus jättää valituksen tutkimatta siltä osin kuin valittajat ovat esittäneet term sheet- ja yhteistoimintasopimusta koskevia valitusperusteita. Hallinto-oikeus jättää valituksen tutkimatta myös siltä osin kuin valittajat ovat vastaselityksessään esittäneet kunnanvaltuuston puheenjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan toimivallan ylitystä, kunnanjohtajan sijaisen määräämistä koskevia valitusperusteita sekä lakiasiaainpalvelujen hankintasopimusta koskevaa kanteluluonteista arvostelua. Lisäksi hallinto-oikeus jättää tutkimatta virka-aseman väärinkäyttöä koskevat rikosoikeudelliset vaatimukset.

Muilta osin hallinto-oikeus on tutkinut asian ja hylkää valituksen.

Perustelut

Asiakirjojen hankkiminen

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 37 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi. Hallintotuomioistuimen on tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen

tehneelle viranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Pykälän 2 momentin mukaan hallintotuomioistuimen on hankittava oma-aloitteisesti selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Hallinto-oikeus toteaa, että asia on ratkaistavissa valittajien ja kunnan hallinto-oikeudelle toimittamien asiakirjojen perusteella, eivätkä valittajien vastaselityksessä mainitsevat asiakirjat ole tarpeen asian selvittämiseksi. Tämän vuoksi hallinto-oikeus hylkää valittajien vaatimuksen mainittujen asiakirjojen hankkimisesta.

Tutkimatta jättäminen valituskelvottomuuden vuoksi

Sovellettava säännös

Kuntalain 136 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Term sheet -sopimus

Kunnanvaltuusto on 31.8.2020 hyväksynyt Enontekiön lentoaseman omistusjärjestelyjä koskevan term sheet -sopimuksen, johon on koottu ne keskeiset ehdot ja periaatteet, jotka liittyvät järjestelyn aikatauluun, valmisteluun ja toteuttamiseen ja joiden mukaisesti osapuolet toimivat järjestelyn toteuttamiseksi. Sopimuksen mukaan asiakirja sisältää sen laatimishetkellä tunnistetut keskeiset ehdot ja periaatteet järjestelyyn liittyen. Lopulliset ehdot ja osapuolia sitovat velvoitteet sovitaan erillisissä sopimusasiakirjoissa.

Sopimuksen sisällöstä saadun selvityksen perusteella osapuolten ei ole ollut tarkoitus solmia kyseisellä sopimuksella lopullista sopimusta lentoaseman omistusjärjestelyistä. Valtuuston 31.8.2020 tekemän päätöksen ei siten voida katsoa sisältävän sellaista lopullista kannanottoa, josta voitaisiin tehdä kuntalain mukainen kunnallisvalitus. Tämän vuoksi hallinto-oikeus ei voi ottaa valitusta tältä osin tutkittavakseen.

Yhteistoimintasopimus

Kunnanvaltuusto on 31.8.2020 hyväksynyt Finavia Oyj:n (jäljempänä Finavia) ja Enontekiön kunnan välisen yhteistoimintasopimuksen Enontekiön lentoaseman omistusjärjestelyistä. Sopimuksen tarkoituksena on ollut sopia Enontekiön lentoaseman liiketoiminnan kauppaan ja lentoaseman operointisuhteiden uudelleenjärjestelemiseen liittyvien toimenpiteiden valmistelusta sekä valmistelussa noudatettavista keskeisistä periaatteista.

Sopimuksen sisällöstä saadun selvityksen perusteella osapuolten ei ole ollut tarkoitus solmia kyseisellä sopimuksella lopullista sopimusta lentoaseman

omistusjärjestelyistä. Valtuuston 31.8.2020 tekemän päätöksen ei siten voida katsoa sisältävän sellaista lopullista kannanottoa, josta voitaisiin tehdä kuntalain mukainen kunnallisvalitus. Tämän vuoksi hallinto-oikeus ei voi ottaa valitusta tältä osin tutkittavakseen.

Tutkimatta jättäminen vastaselityksessä esitettyjen valitusperusteiden ja kanteluluonteisen arvostelun osalta

Kuntalain 135 §:n 3 momentin mukaan valittajan tulee esittää 2 momentissa tarkoitetut valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä.

Valittajat ovat valituksessaan yksilöineet toimivallan ylitystä koskevan valitusperusteen sopimukset allekirjoittaneisiin viranhaltijoihin. Sopimuksista ilmenee, että kunnanjohtaja ja kehitysjohtaja ovat allekirjoittaneet sopimukset Enontekiön kunnan puolesta. Tähän nähden hallinto-oikeus katsoo, että valittajien vastaselityksessään esittämään toimivallan ylitystä koskevaan valitusperusteeseen kunnanvaltuuston puheenjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan osalta samoin kuin kunnanjohtajan sijaisen määräämistä koskevaan valitusperusteeseen on vedottu vasta valitusajan päättymisen jälkeen. Tästä syystä edellä mainittuja valitusperusteita ei voida ottaa hallinto-oikeudessa tutkittavaksi.

Hallinto-oikeus toteaa lisäksi virka-aseman väärinkäyttöä koskevan vaatimuksen ja kanteluluonteisen arvostelun osalta, että hallinto-oikeuden toimivaltaan ei tuomioistuinlain 4 luvun 1 §:n säännöksen perusteella kuulu rikosoikeudellisten vaatimusten eikä myöskään kanteluluonteisen arvostelun tutkiminen.

Pääasia

Valituksen tutkimisen laajuus hallinto-oikeudessa valituksenalaisen päätöksen osalta

Rahoitussopimus on Finavian ja Enontekiön kunnan välillä solmittu Enontekiön lentoaseman kiitotien Remix-päällystysurakan rahoitusta sekä kiitotien omistusta ja hallintaa koskeva sopimus. Urakan rahoitusvastuuta koskevan sopimusehdon mukaan sopimuksen allekirjoituksin Enontekiön kunta sitoutuu rahoittamaan urakan kokonaisuudessaan kustannusarvioon saakka. Sopimuksen mukaan sopimuksella sovittu urakan rahoitusvastuu ei ole millään osin riippuvainen järjestelyn toteutumisesta ja Enontekiön kunnan ensisijaisena tavoitteena on turvata rahoituksella lento-operaatioiden jatkuminen talvikaudella 2020–2021. Sopimuksen mukaan se muodostaa liitteineen osapuolten koko sopimuksen siinä käsiteltyjen asioiden osalta. Kun otetaan huomioon sopimuksen sisällöstä saatu selvitys sen lopullisiksi tarkoitetuista ehdoista, valtuuston 31.8.2020 tekemän päätöksen sopimuksen hyväksymisestä voidaan katsoa sisältävän lopullisen kannanoton asiaan, minkä vuoksi päätös on tältä osin valituskelpoinen, ja hallinto-oikeudella on toimivalta ottaa asia tutkittavakseen.

Kunnanvaltuusto on 31.8.2020 hyväksynyt Finavian ja Enontekiön kunnan välisen Enontekiön lentoaseman liiketoimintakauppaa sekä maanvuokrausta koskevan esisopimuksen. Esisopimuksen sisällöstä saadun selvityksen perusteella sopimuksen osapuolilla on ollut tarkoitus esisopimuksessa ja sen liitteissä alustavasti sopia myöhemmin tehtävän kauppakirjan ja mahdollisesti tehtävän maanvuokrasopimuksen ehdoista. Vaikka selvityksen mukaan esisopimuksella liitteineen ei ole vielä lopullisesti päätetty kaikista kauppakirjaluonnoksen ja maanvuokrasopimusluonnoksen ehdoista, sopimuksella on kuitenkin sitouduttu solmimaan Enontekiön lentoaseman liiketoimintakauppa ja mahdollinen maanvuokraus. Sopimuksella osapuolet ovat myös sitoutuneet jommankumman osapuolen mahdollisen sopimuksen laiminlyönnin varalta 150 000 euron suuruiseen sopimussakkoon. Edellä todettuun nähden esisopimuksella on sellaisia sitovia oikeusvaikutuksia osapuolten välillä, että valtuuston 31.8.2020 tekemän päätöksen sopimuksen hyväksymisestä on katsottava olevan valituskelpoinen. Hallinto-oikeus on näin ollen toimivaltainen ottamaan asian esisopimuksen osalta tutkittavakseen.

Enontekiön kunnan, Finavian ja Peab Industri Oy:n välisessä 5.8.2020 päivätyssä urakkasopimuksessa on kysymys Enontekiön lentoaseman kiitotien Remix-päällystysurakasta. Sopimuksessa on sovittu keskeisistä sopimusehdoista, kuten urakan aikataulusta, urakkahinnasta ja sen maksamisesta, sopimussakosta ja muista sanktioista sekä takuista ja vakuuksista. Näin ollen valtuuston 31.8.2020 tekemän päätöksen sopimuksen hyväksymisestä voidaan katsoa sisältävän lopullisen kannanoton asiaan, minkä vuoksi päätös on urakkasopimuksen osalta valituskelpoinen, ja hallinto-oikeudella on toimivalta ottaa asia tutkittavakseen.

Valituksen tutkimisen laajuus hallinto-oikeudessa valitusperusteiden osalta

Kuntalain 135 §:n 2 ja 3 momentin säännöksistä seuraa, että hallinto-oikeudella on toimivalta tutkia muutoksenhaun kohteena oleva päätös vain valituksessa esitettyjen valitusperusteiden mukaisessa laajuudessa.

Valituksenalaisesta päätöksestä ilmenee, että kunnanhallitus on 24.8.2020 tekemällään päätöksellä (§ 124) päättänyt esittää kunnanvaltuustolle, että se hyväksyy sopimukset (term sheet, esisopimus, yhteistoimintasopimus, rahoitussopimus ja urakkasopimus) sekä antaa valtuudet kunnanhallitukselle neuvotella lentoaseman tulevaisuuden järjestelyistä puheena olevien sopimusten mukaisesti. Päätöksen selostusosasta ilmenee, että Finavia ja Enontekiön kunta ovat allekirjoittaneet seuraavat ehdolliset sopimukset: term sheet, esisopimus, yhteistoimintasopimus ja rahoitussopimus. Päätöksen selostusosasta ilmenevän mukaisesti ehdollisuus tarkoittaa sitä, että sopimukset tulee käsitellä ja hyväksyä Finavian hallituksessa sekä Enontekiön kunnanvaltuustossa elokuun 2020 loppuun mennessä. Edelleen selostusosasta ilmenee, että lisäksi on tehty lentoaseman päällystystä koskeva urakkasopimus.

Valittajat eivät ole valituksen kohdan yksi osalta esittäneet, että asian valmistelua koskevat valitusperusteet rajoittuisivat koskemaan vain joitakin tiettyjä sopimuksia. Tämän vuoksi hallinto-oikeus katsoo, että valituksen

valmistelua koskevat valitusperusteet ovat hallinto-oikeudessa tutkittavissa hallinto-oikeuden edellä valituskelpoisiksi katsomien esi-, rahoitus- ja urakkasopimusten osalta.

Valittajat ovat valituksessaan yksilöineet kohdassa kaksi ja kolme esitetyt valitusperusteensa koskemaan nimenomaisesti esisopimuksia. Tämä ja kunnanhallituksen päätöksen selostusosasta ilmenevät tiedot huomioon ottaen hallinto-oikeus katsoo, että valittajat ovat mainituissa kohdissa tarkoittaneet valittaa kunnanhallituksen päätöksessä mainituista ehdollisista sopimuksista. Näin ollen valituksen kohdissa kaksi ja kolme esitetyt muut kuin valmistelua koskevat valitusperusteet on katsottava kohdistuvan hallinto-oikeuden edellä valituskelpoisiksi katsomiin esi- ja rahoitussopimuksiin.

Kun otetaan huomioon, että valittajat ovat samassa valituskirjelmässään esittäneet valtuuston päätöstä 31.8.2020 (§ 48) koskevan otsikon alla yksiselitteisesti myös urakkasopimuksen tekemiseen liittyvän viranhaltijoiden toimivaltaa koskevan valitusperusteen, hallinto-oikeus katsoo olevansa toimivaltainen tutkimaan mainitun valitusperusteen myös urakkasopimuksen osalta.

Asia on siten edellä valituksen tutkimisen laajuutta koskevissa perusteluissa todetun mukaisesti hallinto-oikeudessa ratkaistavana valittajien esittämien kaikkien hallinto-oikeudessa tutkittavaksi jääneiden valitusperusteiden osalta siltä osin kuin valituksenalaisessa päätöksessä on päätetty rahoitussopimuksen ja esisopimuksen hyväksymisestä. Siltä osin kuin valittajat ovat esittäneet asian valmistelua sekä kunnanjohtajan ja kehitysjohtajan toimivaltaa koskevia valitusperusteita, asia on hallinto-oikeudessa ratkaistavana myös urakkasopimuksen osalta.

Kunnanjohtajan ja kehitysjohtajan toimivalta

Kuntalain 41 §:n 3 momentin mukaan kunnanjohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta.

Rahoitussopimuksen ja esisopimuksen ovat allekirjoittaneet 31.7.2020 Enontekiön kunnan osalta kunnanjohtaja ja kehitysjohtaja. Sopimusten mukaan ne tulevat voimaan, kun ne on osapuolten toimivaltaisissa toimitelmissä hyväksytyt. Kunnanjohtaja ja kehitysjohtaja ovat myös 5.8.2020 allekirjoittaneet Enontekiön kunnan osalta urakkasopimuksen. Kunnanvaltuusto on 31.8.2020 tekemällään valituksenalaisella päätöksellä päättänyt kunnanhallituksen esityksen mukaisesti hyväksyä muun ohella rahoitussopimuksen, esisopimuksen ja urakkasopimuksen sekä antaa valtuudet kunnanhallitukselle neuvotella lentoaseman tulevaisuuden järjestelyistä puheena olevien sopimusten mukaisesti.

Hallinto-oikeus toteaa, että kuntalain 41 §:n 3 momentin tarkoituksena on kunnan organisaatiosta ulospäin suuntautuvan toimivallan järjestäminen kunnanjohtajan osalta pelkästään muodollisesti. Säännöksellä ei ole tarkoitettu siirtää tai luoda asiallista toimivaltaa. Mikäli kuntaa edustettaessa tai sen

puhevaltaa käytettäessä sitoudutaan kunnan nimissä johonkin, siihen on oltava nimenomainen toimivalta. Kunnan hallintosäännössä on mahdollista antaa oikeus edustamiseen ja puhevallan käyttämiseen muillekin kunnan viranomaisille kuin kunnan lakisääteisestä edustuksesta vastaavalle kunnanhallitukselle.

Hallinto-oikeus katsoo, että puheena olevissa sopimuksissa on kyse luonteeltaan ja merkitykseltään sellaisista asioista, joihin kannan ottaminen vaatii valtuuston päätöksen tai valtuuston antamia ohjeita. Kunnan hallintosäännössä ei ole erikseen määrätty kunnanjohtajan ja kehitysjohtajan toimivallasta tehdä kunnan puolesta puheena olevien sopimusten laajuisia sopimuksia. Asiassa esitetystä selvityksestä ei ilmene, että kunnanjohtajalle ja kehitysjohtajalle olisi annettu myöskään etukäteen valtuutuksia näiden sopimusten tekoon. Kunnanjohtajalla ja kehitysjohtajalla ei näin ollen ole ollut toimivaltaa sopimusten allekirjoittamiseen kunnan puolesta. Ottaen kuitenkin huomioon, että sopimukset on viety niiden allekirjoittamisen jälkeen valtuuston hyväksyttäväksi, ei valituksenalaisen päätöksen kumoamiselle ole valituksessa esitetyn kunnanjohtajan ja kehitysjohtajan toimivallan puuttumista koskevan valitusperusteen johdosta aihetta.

Asian valmistelu

Kuntalain 93 §:n mukaan kunnanhallituksen on valmisteltava valtuustossa käsiteltävät asiat.

Valittajat ovat valitusperusteenaan esittäneet, että hallintojohtaja, jonka vastuulla on valmistelun lainmukaisuuden ja hyvän hallinnon tarkastaminen, ei ole valmistellut asiaa missään vaiheessa, vaan valmistelussa on käytetty apuna ulkopuolista lakimiestä.

Hallinto-oikeus toteaa, että kuntalaissa on edellytetty, että kunnanhallitus valmistelee valtuustossa käsiteltävät asiat, kuten asiassa on menetelty. Kunnanhallituksen 24.8.2020 tekemän päätöksen (§ 124) esittelytekstistä ilmenee, että asian kunnanhallitukselle ovat valmistelleet kehitysjohtaja ja kunnanjohtaja. Enontekiön kunnan hallintosäännön 29 §:n mukaan kunnanhallituksen esittelijänä toimii kunnanjohtaja. Edelleen hallintosäännön 140 §:n mukaan esittelijä vastaa esittelemiensä kokousasioiden asianmukaisesta valmistelemisesta. Kuntalaissa tai Enontekiön kunnan hallintosäännössä ei kuitenkaan ole säännöksiä siitä, miten valtuuston ja kunnanhallituksen päätettäväksi tulevat asiat on valmisteltava. Asiaa valmisteltaessa ei siten ole menetelty virheellisesti sillä perusteella, että hallintojohtaja ei ole valmistellut asiaa missään vaiheessa.

Valittajat ovat lisäksi katsoneet, että kaikilla valtuutetuilla ei ole ollut mahdollisuutta perehtyä asiaan riittävästi ennen päätöksentekoa, koska asiakirjat ovat olleet nähtävillä kunnan virastotalolla ainoastaan kokousta edeltävän viikonlopun ajan. Asiaa ei myöskään ole valmisteltu riittävästi päätökseen liittyvien taloudellisten ja oikeudellisten riskien osalta, eikä valtuustolle ole esitetty tarvittavia painelaskelmia.

Kunnanhallituksen antamasta lausunnosta ilmenee, että kunnanvaltuutetuilla on ollut mahdollisuus tutustua asiakirjoihin viikkoa ennen valtuuston kokousta. Valittajien toimittamasta hallintojohtajan 28.8.2020 päiväystä sähköposti-ilmoituksesta käy ilmi, että luottamushenkilöille on toimitettu asiakirjojen julkiset versiot ja että asian valtuustokäsittelyn osalta luottamushenkilöitä on 28.8.2020 informoitu mahdollisuudesta tutustua asiakirjoihin liikesalaisuuksineen kunnanviraston tiloissa 28.–31.8.2020. Edelleen lausunnosta ja sähköposti-ilmoituksesta ilmenee, että julkiset asiakirjat ovat olleet myös kunnan internetsivuilla 17.8.2020 lähtien kunnanhallituksen asiakirjoissa.

Kuten edellä on jo todettu, kuntalaissa ei ole tarkempia säännöksiä siitä, miten valtuuston päätettäväksi tulevat asiat on valmisteltava. Valtuuston toimivaltaan kuuluu sen arvioiminen, onko valmistelu ollut riittävää ja onko sille toimitettu asian ratkaisemiseksi tarpeellinen aineisto. Enontekiön kunnanvaltuusto on käsitellyt muiden sopimusten ohella rahoitussopimuksen, urakkasopimuksen ja esisopimuksen hyväksymistä kokouksessaan 31.8.2020 ja äänestyksen jälkeen ottanut asian kunnanhallituksen suorittaman valmistelun pohjalta päätettäväkseen siirtämättä sitä kunnanhallitukselle uudelleen valmisteltavaksi. Näin päättäessään valtuuston enemmistö on hyväksynyt valmistelun ja pitänyt asiaa myös sisällöllisesti riittävästi valmisteltuna. Valtuuston enemmistö ei ole myöskään katsonut tarpeelliseksi lykätä asian käsittelyä siihen tarkemmin perehtyäkseen. Valtuutettujen harkinnassa on ollut se, ovatko he olleet valmiita päättämään asiasta saamallaan tiedoilla valtuuston kokouksessa 31.8.2020. Edellä lausuttu huomioon ottaen valituksenalaista päätöstä ei ole pidettävä Suomen perustuslain, kuntalain, Enontekiön kunnan hallintosäännön tai hallintolaissa tarkoitetulla tavalla hyvän hallinnon vastaisena valituksessa esitetyillä asian valmistelua koskevilla perusteilla.

Talousarvion sitovuus

Kuntalain 110 §:n 5 momentin mukaan kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota.

Hallinto-oikeus toteaa, että kunnan toiminnassa ja taloudessa on noudatettava valtuuston vahvistamaa talousarviota. Talousarvion sitovuudella turvataan valtuustolla oleva valta ohjata kunnan taloutta sekä asettaa tavoitteita ja rajoja alemmille toimielimille ja henkilöstölle. Talousarvion sitovuudesta huolimatta valtuustolla on toimivalta tehdä siihen muutoksia myös talousarviovuoden aikana, eikä talousarvio sido valtuustoa itseään. Valtuusto on näin ollen voinut päättää talousarvioon sisältymättömän rahoitussopimuksen ja esisopimuksen hyväksymisestä, eikä valituksenalainen päätös ole lainvastainen sillä valittajien esittämällä perusteella, että päätös olisi vastoin valtuuston hyväksymää talousarviota vuodelle 2020.

Johtopäätökset

Valtuuston päätös ei tutkituilta osin ole valituksessa esitetyillä perusteilla kuntalain 135 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla lainvastainen, eikä päätöksen kumoamiselle valituksen johdosta ole aihetta.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Kuntalaki 135 § 1 mom
Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 81 § 2 mom 1 ja 2 kohdat

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valitus valituslupahakemuksineen on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Selostus valitusluvan myöntämisen edellytyksistä ja hakumenettelystä on liitteenä (Kunnallisvalitus).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Anna-Kaisa Marski, Riitta Arjas ja Henri Matinolli.

Esittelijä

Saija Mustola

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu**Päätös**

valittajat / Leena Palojärvi, asiointipalvelun kautta, tavallinen sähköinen tiedoksianto

Hallintolain 56 §:n 2 momentin ja 68 §:n 1 momentin mukaan on valituskirjelmän ensimmäisen allekirjoittajan Leena Palojärven tämän päätöksen tiedoksi saatuaan ilmoitettava siitä valituskirjelmän muille allekirjoittajille Birgitta Eiralle, Pii Juusolle, Ulla Keinovaaralle ja Pentti Keskitalolle. Jos hän tämän laiminlyö, hän on velvollinen korvaamaan ilmoittamatta jättämisestä tai sen viivästymisestä aiheutuneen vahingon, sikäli kuin se laiminlyönnin laatuun ja muihin olosuhteisiin nähden harkitaan kohtuulliseksi.

Oikeudenkäyntimaksu
260 euroa, josta valittajat vastaavat yhteisvastuullisesti

Jäljennös maksutta

Finavia Oyj, kirjeitse

Enontekiön kunnanhallitus, kirjeitse

Päätöksestä on viipymättä julkaistava ilmoitus kuntalain 142 §:ssä säädetyllä tavalla.

Oikeudenkäyntimaksun peruste

Tuomioistuinmaksulaki
Oikeusministeriön asetus tuomioistuinmaksulain 2 §:ssä säädettyjen maksujen tarkistamisesta (1383/2018)

Ohje oikeudenkäyntimaksua koskevan oikaisuvaatimuksen tekemiselle

Maksun määräämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua maksun määränneeltä päätöksen esittelijältä kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä siten kuin hallintolaissa säädetään.

Oikaisuvaatimus toimitetaan Pohjois-Suomen hallinto-oikeudelle.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
Osoite: PL 189 (Isokatu 4, 3. krs), 90101 OULU
Puhelin: 029 56 42800 **Telekopio:** 029 56 42841
Sähköposti: pohjois-suomi.hao@oikeus.fi
Sähköinen asiointipalvelu: <https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>

Valitusosoitus

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusluvan myöntämisperusteet

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin mukaan valitusluvan myöntämisen perusteet ovat:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
 - 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
 - 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.
- Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Valitusaika

Valitus on tehtävä kirjallisesti **30 päivän kuluessa** hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä, sitä päivää lukuun ottamatta.

Jos päätöksestä valitetaan kunnan jäsenelle taikka kuntayhtymän jäsenkunnalle tai sen jäsenelle kuuluvan valitusoikeuden nojalla, valitusaika lasketaan siitä päivästä, jolloin ilmoitus päätöksestä on julkaistu kuntalain 142 §:n mukaisesti yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Jos päätös on annettu asianosaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaannista. Vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon kirjeitse tavallisena tiedoksiantona lähetetystä päätöksestä seitsemäntenä päivänä päätöksen lähettämisestä, jollei vastaanottaja näytä tiedoksisaannin tapahtuneen tätä myöhemmin. Käytettäessä tavallista sähköistä tiedoksiantotapaa vastaanottajan katsotaan saaneen päätöksen tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näydetä. Käytettäessä todisteellista tiedoksiantotapaa (saantitodistus, haastetiedoksianto) vastaanottajan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon sinä päivänä, jona päätös on vastaanotettu. Tiedoksisaantipäivän osoittaa saantitodistus tai tiedoksiantotodistus. Sähköisesti todisteellisesti tiedoksi saadun päätöksen tiedoksisaantipäivä on päätöksen noutamispäivä palvelimelta tai asiointipalvelusta. Käytettäessä sijaistiedoksiantoa asiakirja katsotaan kuitenkin saadun tiedoksi kolmantena päivänä sijaistiedoksiantoa koskevan tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä.

Kirjeen katsotaan tulleen viranomaisen tietoon saapumispäivänään.

Valituksen sisältö

Valituksessa, joka sisältää myös valituslupahakemuksen, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja yhteystiedot
- postiosoite ja muu mahdollinen osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (prosessiosoite)
- päätös, johon haetaan muutosta (valituksen kohteena oleva päätös)
- oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:ssä tarkoitettu peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi valittaja katsoo, että valitusluvan myöntämiseen on edellä tarkoitettu peruste
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (vaatimukset)
- vaatimusten perustelut
- mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan.

Jos puhevaltaa käyttää valittajan laillinen edustaja tai asiamies, myös tämän yhteystiedot on ilmoitettava. Yhteystietojen muutoksesta on valituksen vireillä ollessa ilmoitettava viipymättä korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Jos usea tekee valituksen yhdessä, voidaan joku heistä ilmoittaa valituksessa yhdyshenkilöksi. Jollei yhdyshenkilöä ole ilmoitettu, yhdyshenkilönä toimii valituksessa ensimmäiseksi mainittu valittaja. Yhdyshenkilön ei tarvitse esittää valtakirjaa.

Valituksen liitteet

Valitukseen on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös valitusosoituksineen
- selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen on esitettävä valtakirja. Jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää, valtakirjaa ei kuitenkaan tarvitse esittää, jos:

- päämies on antanut valtuutuksen suullisesti tuomioistuimessa;
- asiamies on toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa hallintomenettelyssä tai tuomioistuimessa;
- valtuutettu asiamies on asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettu luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja.

Valituksen toimittaminen

Valitus valituslupahakemuksineen on toimitettava valitusajassa **korkeimmalle hallinto-oikeudelle**.

Valituksen voi toimittaa henkilökohtaisesti tai asiamiehen välityksellä. Sen voi omalla vastuulla lähettää myös postitse, lähetin välityksellä, telekopiona, sähköpostina tai sähköisen asiointipalvelun kautta. Valitus on toimitettava niin ajoissa, että se on perillä viimeistään valitusajan viimeisenä päivänä korkeimman hallinto-oikeuden virka-ajan päättymiseen (kello 16.15) mennessä. Valituksen toimittamisesta telekopiona, sähköpostina tai sähköisen asiointipalvelun kautta säädetään tarkemmin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003).

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot ja aukioloaika

Sähköinen asiointipalvelu: <https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>

Postiosoite: PL 180 00131 HELSINKI	Käyntiosoite: Paasivuorenkatu 3 00530 HELSINKI	Sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi Faksi: 029 56 40382 Puhelinnumero: 029 56 40200
---	---	--

Asiakaspalvelun aukioloajat maanantaista perjantaihin 8.00 - 16.15.

Muutoksenhakuasian käsittelystä perittävät maksut

Hallinto-oikeuden päätöstä koskevan muutoksenhakuasian käsittelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritään 530 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksu. Maksuvelvollinen on asian vireillepanija tai hänen sijaansa tullut. Jos yhtä useampi asianosainen saattaa asian käsiteltäväksi samalla kirjelmällä, heiltä peritään vain yksi maksu. Jos tuomioistuin erottaa eri asianosaisia koskevat asiat erikseen käsiteltäviksi, peritään kustakin näin erotetusta asiasta asianosaiselta maksu erikseen. Jos saman maksun suorittamisesta on vastuussa kaksi tai useampia maksuvelvollisia, he vastaavat siitä yhteisvastuullisesti. Yhden asianosaisen maksuvapautus ei vähennä muiden asianosaisten maksuvelvollisuutta.

Oikeudenkäyntimaksua ei korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritä tuomioistuinmaksulain 5 §:ssä tarkoitetuista maksuttomista suoritteista. Lain mukaista maksua ei peritä:

- yksityishenkilön vireille panemissa sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) eikä terveydenhuoltolaissa (1326/2010) tarkoitettua palvelua tai etuutta koskevissa asioissa;
- lastensuojelulain (417/2007) mukaisissa asioissa, lukuun ottamatta mainitun lain 16 c §:ssä tarkoitettuja, kuntien keskinäisiä korvauksia koskevia asioita;
- yksityishenkilön vireille panemissa ulkomaalaislain (301/2004) mukaisissa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa;
- maatalousyrittäjien lomituspalvelulain (1231/1996) mukaisissa asioissa eikä maaseutuelinkeinotukea koskevissa asioissa, joissa on kyse luottojen maksuhelpotuksesta, vapaaehtoisesta velkajärjestelystä tai valtion takautumisvaatimuksesta luopumisesta;
- oikeusapulaissa (257/2002) tarkoitettun oikeusavun myöntämistä koskevissa asioissa eikä oikeudenkäyntiavustajalle maksettavaa palkkiota ja kulukorvausta koskevissa asioissa, ellei kyse ole muutoksenhausta palkkiota tai kulukorvausta koskevassa asiassa;
- tartuntatautilain (1227/2016), päihdehuoltolain (41/1986) eikä mielenterveyslain (1116/1990) mukaisissa asioissa;
- yleisiä vaaleja, kirkollisia vaaleja eikä saamelaiskäräjien vaaleja koskevissa asioissa;
- asioissa, joiden käsittely tuomioistuimessa on muualla laissa säädetty maksuttomaksi.

Oikeudenkäyntimaksua ei peritä, mikäli maksun perimättä jättämiseen on lain 4 §:ssä tarkoitettu peruste. Lain mukaista maksua ei myöskään peritä, jos korkein hallinto-oikeus muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi. Maksu peritään kuitenkin riippumatta lopputuloksesta veroasiassa annettua ennakkoratkaisua koskevassa muutoksenhakuasiassa. Oikeudenkäyntimaksua ei peritä oikeusapulain nojalla käsittelymaksuista vapautetuilta eikä muualla laissa viranomaisen toimenpiteistä suoritettavista maksuista vapautetuilta.

Jos maksun periminen olisi ilmeisen kohtuutonta, viranomainen tai maksun määräävä virkamies voi yksittäistapauksessa määrätä, ettei maksua peritä.

Tuomioistuinmaksulaki (1455/2015)

Oikeusministeriön asetus tuomioistuinmaksulain 2 §:ssä säädettyjen maksujen tarkistamisesta (1122/2021)

Kunnallisvalitus